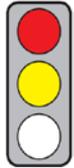


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission unterbreitet Vorschläge für eine „Modernisierung“ der nationalen Sozialsysteme. Insbesondere will sie „Sozialinvestitionen“ stärken.

Betroffene: Alle Bürger und Mitgliedstaaten.



Pro: Die Ausrichtung der Sozialsysteme auf Sozialinvestitionen kann ihre Leistungsfähigkeit nachhaltig steigern.

Contra: (1) Eine „Unterstützung“ der mitgliedstaatlichen Sozialpolitik durch die EU-Fonds führt dazu, dass sich EU-Vorstellungen von der „richtigen“ Sozialpolitik gegenüber den nationalen Vorstellungen durchsetzen.

(2) Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten und keinesfalls die der Kommission, die „Angemessenheit der Einkommenssicherung“, also die Höhe der Sozialleistungen, zu definieren und zu überwachen.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2013) 83 vom 20. Februar 2013: **Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt** – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014–2020

Kurzdarstellung

► Allgemeines

- Die Kommission fordert, dass die Mitgliedstaaten ihre Sozialsysteme nachhaltig modernisieren, indem sie „Sozialinvestitionen“ stärken (S. 2 f.).
 - „Sozialsysteme“ umfassen staatliche Leistungen wie Grundsicherung, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Rentenversicherungen.
 - „Sozialinvestitionen“ sind alle staatlichen Leistungen, die die Fähigkeiten und Qualifikationen der Menschen stärken.
- Die Kommission erkennt an, dass die Sozialpolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt und der EU nur eine unterstützende Rolle zukommt.
- Laut Kommission wirkt sich eine ineffektive Sozialpolitik in einem Mitgliedstaat negativ auf die übrigen Länder aus. So ist mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einiger Mitgliedstaaten auch durch ihre schlechte Sozialpolitik – in Form unzureichender Investitionen in Humankapital – zu erklären.
- Die langfristige Finanzierung der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme ist bedroht durch
 - die demographische Entwicklung – geringe Geburtenraten und steigende Lebenserwartung – sowie
 - die derzeitige Wirtschafts- und Schuldenkrise.
- Die Kommission sieht bei der Sozialpolitik vieler Mitgliedstaaten ungenutztes Effizienzpotenzial. Denn einige Mitgliedstaaten erzielen trotz ähnlicher Ausgabenniveaus schlechtere Ergebnisse „in Bezug auf Armut, Beschäftigung und Gesundheit“ (S. 6) als andere.
- Sie bezweckt vor allem
 - eine Verbesserung der Finanzierung und Zweckmäßigkeit der Sozialsysteme,
 - eine aktivitäts- und kompetenzfördernde Sozialpolitik sowie
 - an alle Lebensphasen angepasste Sozialinvestitionen.

► Verbesserung der Finanzierung und Zweckmäßigkeit der Sozialsysteme

- Die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten muss nachhaltig finanziert, zweckmäßig und zielgerichtet sein.
- Die Kommission will, dass die EU-Fonds die Mitgliedstaaten in ihrer Sozialpolitik „unterstützen“.
- Von 2014 bis 2020 sollen mindestens 25% der Mittel der Kohäsionspolitik (ESF, EFRE und Kohäsionsfonds) in den Bereich Sozialinvestitionen fließen.
- Die Mitgliedstaaten sollen
 - zusätzliche Fördergelder der Weltbank, der Entwicklungsbank des Europarates sowie der Europäischen Investitionsbank nutzen,
 - die nichtstaatlichen Akteure der „Sozialwirtschaft“ – z.B. Sozialunternehmen und Freiwilligenorganisationen – an der Planung und Durchführung von Sozialmaßnahmen beteiligen und ihnen direkten Zugang zu EU-Mitteln ermöglichen,
 - ihre Sozialpolitik auf „Sozialinvestitionen“ ausrichten. Insbesondere sollen sie vermehrt in Kindererziehung, Bildung, Ausbildung, Pflege, Rehabilitation, Schaffung von Wohnraum, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und Gesundheitsleistungen investieren.

- ihre staatlichen Einnahmen steigern durch
 - eine effizientere Steuereintreibung,
 - eine breitere Steuerbemessungsgrundlage, z. B. Abbau von Steuervergünstigungen, und
 - eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Steuerstruktur.
- sicherstellen, dass staatliche Leistungen nur den tatsächlich Hilfebedürftigen gewährt werden,
- eine „Vielzahl verschiedener Leistungen für einen gegebenen Anspruchsfall“ (S. 11) zu vermeiden und
- zentrale Anlaufstellen für staatliche Leistungen einrichten, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.
- Die Kommission will
 - die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters [KOM(2011) 400; s. [cepAnalyse](#)] beobachten,
 - die Effizienz und Wirksamkeit der Sozialpolitik auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite bewerten,
 - 2013 eine Expertengruppe einsetzen, die die Kommission und die Mitgliedstaaten bei gesundheitspolitischen Themen berät,
 - 2013 detaillierte Leitlinien mit dem Schwerpunkt „Sozialinvestitionen“ für die optimale Nutzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) vorlegen und
 - gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) eine Datenbank zum Austausch von Erfahrungen mit den ESI-Fonds erstellen.
- Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten will die Kommission unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Besonderheiten „Referenzbudgets“ festlegen.
 - Referenzbudgets sind „Listen von Waren und Leistungen, die eine Familie einer bestimmten Größe und Zusammensetzung unter Wahrung eines vorgegebenen Lebensstandards zum Leben benötigt, sowie eine Schätzung der hierfür monatlich oder jährlich anfallenden Kosten“ (S. 13).
 - Gemeinsam mit dem Ausschuss für Sozialschutz (Art. 160 AEUV) will die Kommission 2013 eine Methodik für „Referenzbudgets“ entwickeln.
Der Ausschuss für Sozialschutz fördert bei sozialpolitischen Fragen die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Kommission insbesondere im Wege der offenen Koordinierung.
 - Anhand der Referenzbudgets will die Kommission dann die „Angemessenheit der Einkommenssicherung“ (S. 15 und 24) in den Mitgliedstaaten überwachen.
- Um eine zielgenaue Förderung mit ESF-Geldern zu gewährleisten, wird die Kommission „Armutskarten“ (S. 22) erstellen. Diese sollen Regionen „mit mehrfacher und/oder schwerwiegender Benachteiligung“ kennzeichnen (S. 22).
- **Aktivitäts- und kompetenzfördernde Sozialpolitik**
 - Die Einkommen von Frauen liegen „durchschnittlich mehr als 40%“ (S. 9) unter denen von Männern. Dies liegt vor allem
 - an der geringeren Frauenerwerbsquote (64,9%, gegenüber 77,6% bei Männern),
 - an der geringeren Wochenarbeitszeit von Frauen (33,7 Std., gegenüber 40,6 Std. bei Männern),
 - an der Tatsache, dass Frauen oft schlechter bezahlte Tätigkeiten ausüben und
 - zum Teil daran, dass Frauen für gleichwertige Arbeit schlechter bezahlt werden.
 - Die Mitgliedstaaten sollen geschlechtsspezifische Lohnunterschiede durch Arbeitsmarktreformen, Regelungen zum Elternurlaub und steuerliche Anreize abbauen.
 - Die Mitgliedstaaten sollen in ihren Steuer- und Sozialleistungssystemen Anreize zur Arbeitsaufnahme – insbesondere für Personen mit geringen Einkommen und Frauen – schaffen.
 - Die Mitgliedstaaten sollen
 - die Empfehlung der Kommission über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen (2011/442/EU) umsetzen, um allen Bürgern – unabhängig von ihrer Finanzlage – den Zugang zu einem „Basiskonto“ zu gewährleisten,
 - die Empfehlung zur aktiven Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt (2008/867/EG) umsetzen und dafür Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) nutzen,
 - Obdachlosigkeit durch sozialen Wohnungsbau und eine Überprüfung der Räumungsvorschriften bekämpfen,
 - den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen in Anspruch nehmen und
 - alternative Finanzierungen – wie öffentlich-private Partnerschaften (PPP; hierzu Mitteilung KOM(2009) 615, s. [cepAnalyse](#)) – für Sozialinvestitionen nutzen.
 - Die Kommission will
 - einen Legislativvorschlag vorlegen, der den Zugang zu einem Bankkonto und die Transparenz und Vergleichbarkeit von Bankgebühren „verbessert“,
 - staatliche Behörden und Leistungserbringer – durch einen Leitfaden und regelmäßigen Informationsaustausch – besser informieren, wie die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen, den Binnenmarkt und die öffentliche Auftragsvergabe auf Sozialleistungen anzuwenden sind,

- die Mitgliedstaaten bei der Einführung von Informationsstellen, die Auskunft über die erworbenen Renten- und Pensionsansprüche erteilen, unterstützen,
 - 2013 einen Bericht über die Umsetzung der in der Mitteilung „Solidarität im Gesundheitswesen“ [COM(2009) 567; s. [cepAnalyse](#)] vorgeschlagenen Maßnahmen vorlegen.
 - Die Kommission hat einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, mit dem die Mobilität der Arbeitnehmer verbessert werden soll [COM(2013) 236].
- **Sozialinvestitionen in allen Lebensphasen**
- Die Mitgliedstaaten sollen die Empfehlung „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ [C(2013) 778] vollständig umsetzen.
 - Die Empfehlung schlägt Maßnahmen zu Gesundheits- und Sozialleistungen sowie frühkindlicher Erziehung und Betreuung vor.
 - Die Mitgliedstaaten können dafür Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) beantragen.
 - 13,5% der Jugendlichen in der EU brechen die Schule ab. Für Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote können Gelder des ESF verwendet werden.
 - Die Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz erstellen 2013 einen Bericht über Langzeitpflege, um Möglichkeiten des gesunden Alterns aufzuzeigen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Sozialpolitik fällt zwar „primär in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten“ (S. 26) fällt. Jedoch ist EU-Handeln erforderlich, um die Aktivitäten der Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu ergänzen.

Politischer Kontext

Die Mitteilung zur Sozialinvestition ist die sozialpolitische Ergänzung zum Beschäftigungspaket [COM(2012) 173; s. [cepAnalyse](#)], zum Weißbuch Rente und Pensionen [COM(2012) 55; s. [cepAnalyse](#)] sowie zur Jugendgarantie [COM(2012) 729; s. [cepAnalyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatter N.N.; Kultur & Bildung; Gleichstellung der Geschlechter
Bundesministerien:	Familie (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit (federführend); Wirtschaft; Familie

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Finanzierung der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme ist durch die demographische Entwicklung und die derzeitige Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise bedroht. Beide Faktoren werden die öffentlichen Haushalte und speziell die Sozialsysteme auch in Zukunft vor Herausforderungen stellen. Daher sind schnelle und eingreifende Reformen der Sozialsysteme nötig. **Die Ausrichtung der Sozialsysteme auf „Sozialinvestitionen“**, also auf staatliche Leistungen, die die Fähigkeiten und Qualifikationen der Menschen stärken, **kann ihre Leistungsfähigkeit nachhaltig steigern.**

Die Sozialpolitik fällt jedoch – als zentrales Element staatlichen Handels – zu Recht in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Denn nur dort kann sie den demokratisch offenbarten Präferenzen der Bürger und den kulturellen, historischen und sozioökonomischen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten gerecht werden. Folglich sind Reformen zur langfristigen Finanzierbarkeit der Sozialsysteme zentrale Aufgabe der Mitgliedstaaten.

Die „Unterstützung“ der mitgliedstaatlichen Sozialpolitik durch die EU-Fonds ist ein teures Unterfangen und **führt dazu, dass sich EU-Vorstellungen von der „richtigen“ Sozialpolitik vermehrt gegenüber den nationalen Vorstellungen durchsetzen.** Es kommt zu einer subventionsbedingten Verzerrung der Angebotsentscheidung. Denn die Kosten der Mitgliedstaaten für subventionierte – also von der EU gewünschte – sozialpolitische Maßnahmen sinken relativ zu den nichtgeförderten Maßnahmen.

Die staatlichen Einnahmen können durch eine effiziente Steuereintreibung und eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Steuerstruktur sinnvoll gesteigert werden. Ob hingegen eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage – die ohne Senkung der Steuersätze zu einer Erhöhung der Steuerbelastung führt – richtig ist, kann nicht pauschal beantwortet werden. Grundsätzlich schaden höhere Steuern jedoch dem Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, sodass zunächst auf der Ausgabenseite auf eine effizientere Verwendung der Haus-

haltsmittel gesetzt werden sollte. Folglich ist die Forderung der Kommission, dass nur die tatsächlich Hilfebedürftigen von staatlichen Leistungen profitieren sollen, sachgerecht. Zentrale Anlaufstellen für staatliche Leistungen reduzieren Verwaltungskosten und erleichtern die Entdeckung und die Bekämpfung von unrechtmäßigem Sozialleistungsbezug. Zudem kann eine Verschlinkung der verschiedenen Sozialleistungen zu Effizienzgewinnen führen.

Die „Angemessenheit der Einkommenssicherung“, also die Höhe der Sozialleistungen, einschließlich der Auswahl der für einen angemessenen Lebensstandard notwendig erachteten Güter muss durch die Mitgliedstaaten – ohne Beteiligung der Kommission bei der Aufstellung von „Referenzbudgets“ – definiert werden. Denn die Einkommenssicherung ist ein elementarer Bestandteil der mitgliedstaatlichen Sozialpolitik und kann nur dort den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger – die zwischen den Mitgliedstaaten stark divergieren können – gerecht werden. **Auch für die Überwachung der „Angemessenheit der Einkommenssicherung“ in den Mitgliedstaaten durch die Kommission gibt es, aus dem gleichen Grund, keine Rechtfertigung.**

Die geringere „durchschnittliche Einkommenshöhe“ von Frauen liegt, wie die Kommission richtig feststellt, zu wesentlichen Teilen in der Berufswahl, dem Arbeitsvolumen und der Frauenerwerbsquote begründet. Die individuelle Berufswahl ist Gegenstand der persönlichen Lebensplanung und darf staatlich nicht reguliert werden. Das Arbeitsvolumen und die Frauenerwerbsquote sind hingegen maßgeblich durch die mitgliedstaatliche Familien- und Steuerpolitik bestimmt und somit politisch – zumindest indirekt – gewollt. Generell gilt: Die Steuer- und Leistungssysteme sollten einen generellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme – unabhängig vom Geschlecht – setzen. Denn aufgrund der zukünftig abnehmenden Anzahl an Personen im erwerbsfähigen Alter und der steigenden Anzahl an Personen im Rentenalter ist eine höhere Erwerbstätigenquote unerlässlich, um die Sozialsysteme langfristig zu finanzieren.

Ein Legislativvorschlag, der sich auf die Transparenz und Vergleichbarkeit von Bankgebühren konzentriert und keine zusätzlichen Kosten – etwa in Form subventionierter Konten – für Banken erzeugt, kann zu mehr Beschäftigung führen. Denn der Zugang zu einem Bankkonto ist zur Teilnahme am Arbeits- und Wirtschaftsleben unerlässlich. Eine EU-Regulierung, die einen gesetzlichen Anspruch auf ein Bankkonto einführt, ist indes nicht nötig. Denn im freien Wettbewerb zwischen den Banken werden Konten zu kostendeckenden Preisen angeboten. Sind diese Preise zu hoch und verbauen einzelnen Personen den Zugang zu einem Bankkonto, ist die Abhilfe Aufgabe für die mitgliedstaatliche Umverteilungspolitik – etwa über die staatliche Grundsicherung.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU hat keine Kompetenzen, die von ihr als richtig empfundenen sozialpolitischen Maßnahmen verbindlich vorzuschreiben. Zwar ist die Zuständigkeit für die Sozialpolitik zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt. Allerdings ist die Kompetenz der EU beschränkt auf die im AEUV genannten Aspekte (Art. 4 Abs. 2 lit. b AEUV) und auch insoweit auf „Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten“ (Art. 5 Abs. 3 AEUV).

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch

Zusammenfassung der Bewertung

Die Ausrichtung der Sozialsysteme auf Sozialinvestitionen kann ihre Leistungsfähigkeit nachhaltig steigern. Die „Unterstützung“ der mitgliedstaatlichen Sozialpolitik durch die EU-Fonds führt dazu, dass sich EU-Vorstellungen von der „richtigen“ Sozialpolitik gegenüber den nationalen Vorstellungen durchsetzen. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten und keinesfalls die der Kommission, die „Angemessenheit der Einkommenssicherung“, also die Höhe der Sozialleistungen, zu definieren und zu überwachen.